

NOTAT

09-02-2011
TIF
4/0102-0200-1170
/JKM

Konkurrencemæssig vurdering af lovforslag om ændring af lov om ATP

Indledning

Økonomi- og Erhvervsministeriet bad den 15. januar 2011 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om et *"notat med vurdering af konkurrencemæssige aspekter af en ophævelse i ATP-loven af forbuddet mod bestemmende indflydelse i finansielle virksomheder"*.

KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN

ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET

Dette notat beskriver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af de konkurrencemæssige aspekter af en sådan ændring. Vurderingen tager udgangspunkt i et udkast til lovforslag, som styrelsen har modtaget den 20. januar 2011 fra Pensionsstyrelsen. Styrelsens vurdering vedrører primært forslagets ændring af ATP-lovens § 26 b, stk. 7, da det ud fra et konkurrencemæssigt perspektiv er den afgørende ændring.

Det foreliggende udkast til lovforslag vedrører også Lønmodtagernes Dyrstidsfond (LD), som ved en foreslået ændring af § 6 b, stk. 2 i lov om LD vil få samme mulighed for at drive pengeinstitut-, realkredit- og forsikringsvirksomhed som ATP. Dette notat vil udelukkende fokusere på ATP, men principielt set vil de problemstillinger, som gør sig gældende for ATP, også gælde for LD. Opsparingen i LD er dog betydeligt mindre end i ATP, og da LD ikke længere modtager indbetalinger, men alene har udbetalinger, vil LD gradvist blive afviklet over de kommende årtier.

Den nuværende § 26 b, stk. 7 i ATP-loven lyder:

"Midlerne kan placeres i dattervirksomheder, som Arbejdsmarkedets Tilægspension ejer fuldt ud, og som har til formål at drive finansiell virksomhed omfattet af lov om finansiell virksomhed, bortset fra pengeinstitut-, realkreditinstitut- og forsikringsvirksomhed."

Det foreliggende udkast til lovforslag lægger op til at slette ordene *"bortset fra pengeinstitut-, realkreditinstitut- og forsikringsvirksomhed"* i § 26 b, stk. 7, således at ATP via datterselskaber vil kunne drive disse former for virksomhed, hvilket også indbefatter pensionsvirksomhed. Det vil give ATP samme adgang til at eje pengeinstitut-, realkreditinstitut- og forsikringsvirksomhed, som andre finansielle virksomheder har i dag.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer samlet set, at ATP's lovfæstede særstatus kan give ATP-ejede datterselskaber en væsentlig konkurrencefordel i forhold til andre finansielle virksomheder, og at forslaget om at ophæve ATP's nuværende begrænsninger i at eje pengeinstitut-, realkredit- og forsikringsvirksomhed i datterselskabsform derfor giver konkurrencemæssige betænkeligheder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering gør sig principielt gældende for al finansiell virksomhed. De konkurrencemæssige betænkeligheder er dog størst i forbindelse med muligheden for at drive pensionsvirksomhed, da denne type virksomhed i dag er ATP's kernevirksomhed.

Konkurrencerådet kan i henhold til konkurrencelovens § 2, stk. 5, afgive en begrundet udtalelse til en minister, hvis rådet finder, at en offentlig regulering eller en støtteordning kan have skadelige virkninger for konkurrencen eller i øvrigt kan hindre en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering af de konkurrencemæssige effekter af det foreliggende udkast til lovforslag er gennemført ud fra samme principper som en sådan vurdering efter § 2, stk. 5, idet vurderingen dog er gennemført på meget kort tid, og styrelsen derfor ikke har haft mulighed for at gennemføre markedsundersøgelser og lignende.

Det er fast praksis, at styrelsen får lovforslag i høring med henblik på at foretage en vurdering af de konkurrencemæssige aspekter. Ved disse høringer er det sædvanligt, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke gennemfører markedsundersøgelser, men foretager en vurdering på det foreliggende grundlag.

I det følgende gennemgås i) baggrund, ii) lovgrundlaget for ATP's virksomhed, iii) hvilke fordele ATP-loven giver ATP, og iv) styrelsens vurdering af de konkurrencemæssige virkninger af det foreliggende udkast til lovforslag.

Baggrund

Jævnfør bemærkningerne til lovforslaget er formålet med ændringen af § 26, b, stk. 7 følgende:

”Det foreslås, at Arbejdsmarkedets Tillægspension og Lønmodtagernes Dyrtidsfond ligestilles med andre finansielle virksomheder, således at mulighederne for - via dattervirksomheder – at investere i finansiell virksomhed udvides. Formålet med forslaget er at give Arbejdsmarkedets Tillægspension og Lønmodtagernes Dyrtidsfond flere investeringsmuligheder til gavn for medlemmerne. Ændringerne vil endvidere give Arbejdsmarkedets Tillægspension og Lønmodtagernes Dyrtidsfond flere muligheder for at pleje deres investeringer i lighed med den øvrige branche. Endeligt vil ophævelsen af fondenes begrænsninger i forhold til disse dele af den finansielle branche kunne tilføre denne branche såvel investeringsmidler som øget konkurrence. [...]

Den foreslåede ændring er således i sin essens, at Arbejdsmarkedets Tillægspension og Lønmodtagernes Dyrtdsfond, får mulighed for større ejerandele i finansielle selskaber og dermed i lighed med den øvrige branche kan opnå en indflydelse, der står fuldt ud mål med investeringens omfang. Af hensyn til fondenes investeringsbehov og strategier kan det i mange tilfælde være overordentligt relevant, at sikre sig mod nye medejere, der evt. har en helt anden investeringshorisont. Med fjernelsen af fondenes begrænsninger, vil fondene i lang højere grad kunne sikre sig imod, at en investering ikke understøtter de pensionsmæssige forpligtelser, som fondene har overfor deres ejere, medlemmerne.”

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretog i forbindelse med en præhøring foretaget af Pensionsstyrelsen i oktober 2010 en statsstøtteretlig vurdering, det vil sige en vurdering af, hvorvidt lovforslaget ville være i strid med EU's statsstøtteregele. Styrelsen svarede følgende:

”Vurdering af statsstøttespørgsmål i relation til forslag til lov om ændring af lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og lov om Lønmodtagernes Dyrtdsfond

Konkurrence- og forbrugerstyrelsen har på det forelagte grundlag vurderet statsstøttespørgsmål i relation til følgende ændringsforslag og de tilknyttede lovbemærkninger:

[...]

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at sagen ikke rejser statstøtteretlige spørgsmål. Der lægges til grund for vurderingen, at de investeringer, der foretages via datterselskaberne, foretages på normale kommercielle vilkår, svarende til hvad en normal markedsøkonomisk investor ville acceptere. Da datterselskaberne driver økonomisk kommerciel aktivitet er det afgørende, at disse aktiviteter på en transparent måde er adskilt fra LD's og ATP's øvrige aktiviteter, således at der ikke kan finde krydssubsidiering sted mellem LD's og ATP's generelle pensionsaktiviteter og den økonomiske aktivitet, der udøves via datterselskabernes investeringer i eller drift af pengeinstitutvirksomhed med videre. Det lægges således til grund, at LD's og ATP's investeringer i datterselskaber, der driver pengeinstitutvirksomhed mv. foretages på markedsvilkår.”

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har således tidligere alene forholdt sig til, hvorvidt lovforslaget ville være i strid med EU's statsstøtteregele.

Lovgrundlag

ATP er etableret ved lov som en selvstændig, selvejende institution og er at betragte som en offentlig forvaltningsmyndighed.¹ Pensionsordningen er lovpligtig for næsten alle danskere² med henblik på at give et supplement til

¹ Jf. Gammeltoft-Hansen m.fl.: ”Forvaltningsret”, 2. udgave, s. 86.

² Jf. Pensionsstyrelsens hjemmeside.

folkepensionen. ATP har således mere end 4,6 mio. pensionskunder.³ Medlemmerne kan ikke flytte deres pensionsopsparing fra ATP til andre pensionsinstitutter. Dermed har ATP eneret på at forvalte disse midler, som ultimo 2009 udgjorde ca. 1/5 af den samlede pensionsopsparing i Danmark.⁴

ATP's hovedformål fremgår af ATP-lovens § 1:

”§ 1. Med det formål at udbetale lønmodtagere m.fl. tillægspension i overensstemmelse med denne lov oprettes Arbejdsmarkedets Tillægspension.”

Medlemskredsen i ATP fremgår af ATP-lovens kapitel 2. Hovedgruppen er alle lønmodtagere i alderen 16-66 år beskæftiget her i landet. Herudover er en række sociale sikringsordninger omfattet af ATP-ordningen. Således er også førtidspensionister, handicappede i beskyttet beskæftigelse m.v. omfattet af ordningen.

ATP får indbetalt pensionsmidler hver måned. Bidragsstørrelsen fastsættes af arbejdsmarkedets parter, jf. ATP-lovens § 15, stk. 1:

”§ 15. Bestyrelsen for Arbejdsmarkedets Tillægspension fastsætter størrelsen af årsbidraget, som er det bidrag, der for beskæftigelse hos samme arbejdsgiver årligt skal betales for et fuldtidsbeskæftiget medlem. Beslutning herom skal godkendes af repræsentantskabet ved simpelt flertal, dog at såvel et flertal af arbejdsgiverrepræsentanter som et flertal af lønmodtagerrepræsentanter skal stemme for beslutningen.”

Midler indbetalt til ATP forvaltes i henhold til ATP-lovens kapitel 8, hvor det grundlæggende princip for forvaltningen af midlerne fremgår af ATP-lovens § 26:

”§ 26. Bestyrelsen og direktøren er forpligtet til at anbringe Arbejdsmarkedets Tillægspensions kapital på en hensigtsmæssig og for medlemmerne tjenlig måde, således at der er betryggende sikkerhed for, at Arbejdsmarkedets Tillægspension til enhver tid kan opfylde sine forpligtelser. Ved midlernes anbringelse skal der tilstræbes en opretholdelse af midlernes realværdi.”

Herudover fremgår placeringsmulighederne af ATP-lovens § 26 b, hvor der blandt andet står følgende:

”§ 26 b. Midlerne skal anbringes i følgende kategorier af aktiver:

[...]

Stk. 3. Midlerne kan placeres i dattervirksomheder, som Arbejdsmarkedets Tillægspension ejer fuldt ud, og som har til formål at tilbyde administrative ydelser, bortset fra formueforvaltning, til

1) pensionskasser og tilsvarende ordninger i livsforsikringsselskaber, der er omfattet af lov om finansiel virksomhed,

³ Jf. ATP's hjemmeside.

⁴ Jf. tal fra Skatteministeriet udgjorde den samlede pensionsopsparing ca. 2.700 mia. kr. ultimo 2009, hvor ATP forvaltede 609 mia. kr.

2) [...]

Stk. 4. Et eventuelt salg af ydelser fra Arbejdsmarkedets Tillægspension til en sådan dattervirksomhed, jf. stk. 3, skal ske efter reglerne i § 23, stk. 4.

Stk. 5. Midlerne kan placeres i et datterselskab, som Arbejdsmarkedets Tillægspension ejer fuldt ud, og som har til formål at levere administrative ydelser til ordninger om udligning af arbejdsgivernes udgifter i forbindelse med barsel. Et eventuelt salg af ydelser fra Arbejdsmarkedets Tillægspension til et sådant selskab skal ske efter reglerne i § 23, stk. 4.

Stk. 6. Midlerne kan placeres i et særskilt etableret eller eksisterende datterselskab, som Arbejdsmarkedets Tillægspension ejer fuldt ud, og som har til formål at levere administrative ydelser til overenskomstbaserede kompetenceudviklings- og uddannelsesfonde og sammenslutninger af sådanne eller levere tilsvarende ydelser til administrationsvirksomheder for sådanne aftagere. Et eventuelt salg af ydelser fra Arbejdsmarkedets Tillægspension til et sådant selskab skal ske efter reglerne i § 23, stk. 4.

Stk. 7. Midlerne kan placeres i dattervirksomheder, som Arbejdsmarkedets Tillægspension ejer fuldt ud, og som har til formål at drive finansiell virksomhed omfattet af lov om finansiell virksomhed, bortset fra pengeinstitut-, realkreditinstitut- og forsikringsvirksomhed.

Stk. 8. Hvis Arbejdsmarkedets Tillægspension har en dattervirksomhed, hvis aktivitet er begrænset til at foretage og forvalte investeringer omfattet af stk. 1, kan dattervirksomhedens aktiver inden for værdien af kapitalandele i og eventuelle lån til dattervirksomheden behandles som aktiver efter stk. 1. Er dattervirksomheden ikke helejet, indgår dets aktiver til en forholdsmæssig værdi svarende til den ejede andel af egenkapitalen.”

Ved salg af ydelser fra ATP til datterselskaber skal iagttages to bestemmelser i ATP-lovens § 23, stk. 4 og 5:

”[§ 23] stk. 4. Bestyrelsen kan tillade direktøren at sælge administrative ydelser til et datterselskab, der er oprettet efter § 26 b, stk. 3, 5, 6 og 8. Salget skal ske efter tilsvarende regler, som gælder for indtægtsdækket virksomhed i statsinstitutioner under finansloven. Denne virksomhed skal regnskabsmæssigt være adskilt fra Arbejdsmarkedets Tillægspensions øvrige regnskab. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om vilkår og tilsyn.

[§ 23] stk. 5. Bestyrelsen kan tillade direktøren at sælge ydelser til et datterselskab, der er oprettet efter § 26 b, stk. 7. Ydelserne leveres i henhold til Arbejdsmarkedets Tillægspensions sædvanlige forretningsbetingelser og på markedsbaserede vilkår.”

Med den foreslåede ændring af § 26 b, stk. 7, vil det være § 23, stk. 5, der er gældende for salg af ydelser fra ATP til et finansielt datterselskab – dvs. at ydelserne skal leveres i henhold til ATP's sædvanlige forretningsbetingelser og på markedsbaserede vilkår.

Bestemmelserne om forsikringsselskabers solvens og kapitalkrav i kapitel 10 i lov om finansiell virksomhed gælder ikke for ATP. Konkurrence- og

Forbrugerstyrelsen har ikke viden om, hvorvidt der derudover er andre regler i lov om finansiel virksomhed eller andre finansielle tilsynslove, som ATP er undtaget fra, og har ikke foretaget en undersøgelse heraf.

ATP-loven giver ATP lave omkostninger og stordriftsfordele

Den lovbestemte obligatoriske opsparing for alle lønmodtagere og det forhold, at medlemmerne ikke kan trække pensionsmidlerne ud, giver ATP en stor volumen og dermed mulighed for betydelige stordriftsfordele.

Da ATP's pensionsprodukt samtidig er simpelt og understøttes af en effektiv infrastruktur baseret på CPR- og CVR-numre, kan ATP holde en lav omkostningsprocent.⁵ ATP's omkostninger i procent af hensættelserne var i 2009 på 0,1 pct., hvor de for den øvrige pensionssektor var 0,4 pct. i gennemsnit.⁶ Den øvrige pensionssektor har et andet udbud af produkter end ATP, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne omkostningsniveauer. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke grundlag for at vurdere, i hvilket omfang ATP's lavere omkostninger i forhold til den øvrige pensionssektor skyldes lovmæssige fordele eller andre forhold.

Konkurrencemæssige virkninger af at give ATP mulighed for at eje pengeinstitutter, realkreditinstitutter og forsikringsselskaber

Det foreliggende udkast til lovforslag lægger op til at ATP via datterselskaber får mulighed for at drive pengeinstitut-, realkreditinstitut- og forsikringsvirksomhed på lige fod med andre finansielle virksomheder.

ATP's datterselskaber er omfattet af konkurrenceloven og EU's konkurrenceregler. ATP's datterselskaber skal således overholde forbuddene mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling, og Konkurrencerådet kan gribe ind over for eventuelle overtrædelser på linje med, hvad der gælder for andre virksomheder. Det foreliggende udkast til lovforslag giver derfor ikke anledning til betænkeligheder i forhold til overholdelse af konkurrencereglerne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at udkastet i øvrigt giver anledning til følgende konkurrencemæssige overvejelser.

ATP's særstatus kan give konkurrencefordele

Loven giver ATP eneret på at administrere en betydelig del af den samlede pensionsopsparing i Danmark (ultimo 2009 ca. 1/5), ligesom ATP er sikret hovedparten af den danske befolkning som kunder, der ikke kan flytte deres opsparing.

Såfremt ATP gives samme adgang til at eje pengeinstitut-, realkreditinstitut- og forsikringsvirksomhed som andre finansielle virksomheder, er det efter

⁵ Jf. ATP's årsrapport for 2007, s. 37.

⁶ Jf. Finanstillsynets hjemmeside og ATP's årsrapport for 2009.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering sandsynligt, at datterselskaber ejet af ATP får en konkurrencemæssig fordel i forhold til konkurrerende virksomheder. En ligestilling af ATP med andre finansielle virksomheder vil i denne situation forudsætte, at ATP's lovfæstede særstatus samtidig ophæves.

Konkurrencefordelene vil kunne gøre sig gældende på flere områder.

Brand-fordel

Finansielle datterselskaber, som er ejet af ATP, kan have brand-fordele i forhold til deres konkurrenter. ATP har et kundeforhold med hovedparten af den danske befolkning, og det må derfor lægges til grund, at ATP har et velkendt brand. ATP fremhæver de lave omkostninger i deres eksterne kommunikation. Samlet set kan det gøre det nemmere for datterselskaber ejet af ATP at vinde markedsandele, end tilfældet vil være for eventuelt andre nye eller eksisterende aktører på markedet. I givet fald vil det medføre, at ATP's datterselskaber kan holde markedsføringsomkostninger i Danmark på et lavere niveau end andre finansielle virksomheder.

Brand-fordelen vil formentlig især gøre sig gældende, hvis datterselskaberne opererer under ATP-navnet, men også selv om det ikke skulle være tilfældet, vil ATP's brand kunne smitte af på selskaberne. Blot det forhold, at ATP står som ejer kan have en værdi for kunderne.

ATP's brand er formentlig ikke stærkere end det brand, som andre større finansielle virksomheder har opbygget. Forskellen er, at ATP's brand er opbygget på baggrund af en lovfæstet eneret til forvaltning af en væsentlig del af den samlede pensionsformue og et lovfæstet kundeforhold til hovedparten af den danske befolkning.

Stordriftsfordele

De kommercielle pensionsinstitutter har ikke samme automatiske adgang til et stort kundegrundlag som ATP. De kan derfor have svært ved at opnå samme stordriftsfordele i administration af pensionsporteføljen.

Stordriftsfordelene kan muliggøre lave produktionsomkostninger på administrationsydelser mv., som ATP kan sælge til dattervirksomheder. ATP-lovens § 23 stk. 5 fastlægger, at et sådant salg skal ske på markedsbaserede vilkår. Da der ikke findes et gennemsigtigt marked for administrationsydelser mv., vil det være vanskeligt at fastslå, hvad "markedsbaserede vilkår" i praksis indebærer. Hvis ATP sælger fx administrative ydelser til en dattervirksomhed og ATP's pris i forhold til dattervirksomheden afspejler ATP's omkostninger tillagt en rimelig fortjeneste, vil det være sandsynligt, at salgsprisen fra ATP til dattervirksomheden bliver lavere end, hvad andre virksomheder kan opnå. Derved kan ATP's stordriftsfordele give egne dattervirksomheder en konkurrencefordel.

Finansieringsmuligheder

De særlige lovfæstede forhold for ATP kan give finansielle datterselskaber bedre finansieringsmuligheder end andre finansielle virksomheder. Dette kommer til udtryk på flere områder.

For især penge- og realkreditinstitutter er muligheden for at funde udlån og andre aktiviteter på kapitalmarkederne helt afgørende. Det er i den forbindelse også afgørende, at den finansielle virksomhed kan opnå så gunstige lånevilkår som muligt – vilkår, der fastsættes af långiver med udgangspunkt i virksomhedens finansielle styrke, hvor ejerforhold kan spille afgørende ind. For långiver er den primære interesse, hvilken risiko der er for, at låntager går konkurs. Det spiller derfor naturligt ind hvilken ejer, der står bag låntager, og om denne ejer kunne tænkes at investere yderligere i virksomheden, hvis den kommer i økonomiske problemer.

Hvis långiverne tager det udgangspunkt, at ATP med det lovfæstede grundlag for virksomheden vil være mindre tilbøjelige til, at lade en finansiell dattervirksomhed gå konkurs, vil datterselskabet have en fordel, når der skal hentes finansiering. Det kan medføre, at ratingen for datterselskabet bliver bedre, end den ellers ville have været.

Parallelt hermed kan pensionsopsparing placeret i en ATP-ejet dattervirksomhed fremstå som mere sikker end pensionsopsparing placeret i andre virksomheder.

Denne særlige konkurrencefordel beror ikke på, at ATP er en stor spiller, men på at ATP's virksomhed er lovfæstet med den tilknytning til lovgiver og den sikkerhed for kapitalgrundlaget, som det giver.

Dertil kommer, at såfremt der igen måtte opstå en situation, hvor interbankmarkedet bryder sammen, vil et ATP-ejet finansielt datterselskab – som følge af den store pensionsopsparing, der følger af ATP's lovfæstede status – have mulighed for at sikre sig en tilstrækkelig likviditet via moderinstituttet. Under finanskrisen var det primære problem, at selv sunde pengeinstitutter havde svært ved at skaffe tilstrækkelig likviditet. Det må lægges til grund, at ATP ikke vil lade et finansielt datterselskab komme i likviditetsmæssige problemer, hvis selskabet i øvrigt er sundt. Derved kan datterselskabet stå i en mere gunstig position end konkurrenter.

Bestemmelserne om forsikringsselskabers solvens og kapitalkrav i kapitel 10 i lov om finansiell virksomhed gælder – som nævnt ovenfor i afsnittet "Lovgrundlag" – ikke for ATP. Det kan ikke udelukkes, at denne særstilling vil kunne give ATP's datterselskaber lettere adgang til kapital fra moderselskabet end datterselskaber ejet af andre pensionsinstitutter.

Hvis et pensionsinstitut, der er underlagt solvens- og kapitalkrav i lov om finansiell virksomhed, tilfører kapital til et datterselskab, vil instituttet være

forpligtet til at allokere egenkapital til dækning af risikoen på investeringen. I fravær af solvens- og kapitalkrav gælder en lignende forpligtelse ikke for ATP, hvorfor ATP vil være friere stillet i forhold til at tilføre kapital til et datterselskab.

Hvorvidt denne forskel i praksis har betydning afhænger dog af, i hvilket omfang ATP de facto lever op til solvens- og kapitalkrav for forsikringsselskaber i lov om finansiel virksomhed.

Betydning af de eksisterende værnsregler

ATP-loven indeholder forskellige værnsregler. Det gælder blandt andet § 23, stk. 5 og § 26, jf. også afsnittet om ”Lovgrundlag”. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger til grund, at ATP overholder disse værnsregler.⁷ Styrelsen vurderer imidlertid, at reglerne ikke er tilstrækkelige til at undgå, at der kan opstå konkurrenceforvridninger.

Ifølge ATP-lovens § 23, stk. 5, kan bestyrelsen *”tillade direktøren at sælge ydelser til et datterselskab, der er oprettet efter § 26 b, stk. 7. Ydelserne leveres i henhold til Arbejdsmarkedets Tillægspensions sædvanlige forretningsbetingelser og på markedsbaserede vilkår”*.

Vurderingen af, hvad der ligger i ”markedsbaserede vilkår”, vil være forbundet med et vist skøn. Hvis et datterselskab ejet af ATP skal fungere på helt samme vilkår som andre kommercielle selskaber, vil det forudsætte, at eventuelle transaktioner med ATP foregår på vilkår, der helt svarer til, hvad andre selskaber har mulighed for. Dette vil formentlig i praksis være meget vanskeligt at sikre.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er sekretariat for Energitilsynet, der blandt andet fører tilsyn med de ikke konkurrenceudsatte selskaber i energisektoren, hvor en del er koncernforbundne med kommercielle selskaber. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer blandt andet på baggrund af erfaringen hermed, at så længe der eksisterer en mulighed for og et incitament til at udnytte de fordele der måtte være ved, at virksomheder ejermæssigt hænger sammen, så er det meget vanskeligt at sikre, at det ikke sker. Det er også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indtryk, at problemstillingen er velkendt blandt andre energitilsynsmyndigheder.

Når der ikke er ejermæssig adskillelse, vil der således være en risiko for, at der opstår konkurrenceforvridning i forhold til andre kommercielle virksomheder.

⁷ Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at Beskæftigelsesministeriet og Finanstilsynet som tilsynsmyndigheder ikke tidligere har haft grundlag for at antage, at ATP ikke overholder de opstillede værnsregler.

I henhold til ATP-lovens § 26 er ATP's bestyrelse og direktør *"forpligtet til at anbringe ATP's kapital på en hensigtsmæssig og for medlemmerne tjenlig måde, således at der er betryggende sikkerhed for, at instituttet til enhver tid kan opfylde sine forpligtelser. Ved midlernes anbringelse skal der tilstræbes en opretholdelse af midlernes realværdi"*. Reglen skal sikre, at ATP alene varetager medlemmernes interesse, og at virksomheder, som ATP investerer i, ikke skal reddes, hvis det ikke er i medlemmernes interesse. Det vil sige, at samfundsmæssige hensyn i princippet ikke inddrages.

En tilsvarende regel findes i § 158 i lov om finansiel virksomhed, hvorefter *"[d]e midler, et forsikringselskab eller en pensionskasse råder over, skal investeres på en hensigtsmæssig og for de forsikrede tjenlig måde, således at der er betryggende sikkerhed for, at selskabet til enhver tid kan opfylde sine forpligtelser."*

Selv om ATP-lovens § 26 indholdsmæssigt er helt sammenlignelig med § 158 i lov om finansiel virksomhed, kan det efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering ikke lægges til grund, at bestemmelsen indebærer, at beslutninger i ATP bliver truffet ud fra præcis de samme hensyn som ville være afgørende for en privat investor. Selv om ATP overholder ATP-lovens § 26 kan der stadig være en risiko for, at der i bestyrelsens beslutninger om fortsatte investeringer i datterselskaber kommer til at indgå andre hensyn, end en privat investor vil inddrage i samme situation. Der er således også på dette punkt en risiko for konkurrenceforvridning, så længe der ikke er ejermæssig adskillelse.

Mulighed for øget konkurrencepres

Såfremt ATP bliver givet mulighed for at drive kommerciel pensionsvirksomhed via datterselskaber, vil ATP som udgangspunkt med sine stordriftsfordele og lave omkostninger formentlig kunne være en konkurrencedygtig aktør og kunne lægge et væsentligt pres på de øvrige pensionsinstitutter. Hvis det var muligt at undgå de konkurrenceforvridninger, som er beskrevet ovenfor, ville det således kunne medvirke til at skærpe konkurrencen, således at en større del af den samlede pensionsformue forvaltes billigere end i dag.

ATP har opbygget en meget simpel pensionsordning, hvor hovedelementerne er lave omkostninger og små bidrag. I forhold til andre kommercielle pensionsinstitutter vil ATP måske have bedre forudsætninger for at kunne tilbyde billige og enklere pensionsprodukter. Der vurderes dog ikke umiddelbart at være barrierer, der forhindrer eksisterende eller mulige nye pensionsinstitutter i at tilbyde lignende simple pensionsprodukter.

Konklusion

ATP har en lovfæstet eneret på at forvalte en stor del af den samlede pensionsopsparing i Danmark. ATP er også sikret et stort antal kunder – i dag ca. 4,6 mio. – der ikke kan flytte deres opsparing.

Det foreliggende udkast til lovforslag vil give ATP samme adgang til at eje pengeinstitut-, realkreditinstitut- og forsikringsvirksomhed, som andre finansielle virksomheder har i dag.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at ATP's lovfæstede særstatus kan give sådanne ATP-ejede datterselskaber konkurrencefordele i forhold til andre finansielle virksomheder, i form af udnyttelse af stordriftsfordele og ATP's brand samt bedre muligheder for finansiering.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger til grund, at ATP overholder de eksisterende værnsregler i ATP-loven. Disse værnsregler kan mindske de mulige konkurrenceforvridninger, men reglerne er ikke tilstrækkelige til at undgå, at der kan opstå konkurrenceforvridninger.

Hvis det var muligt at undgå enhver form konkurrenceforvridninger, ville friere rammer for ATP til at drive kommerciel pensionsvirksomhed kunne medvirke til at skærpe konkurrencen blandt pensionsinstitutterne.

Eftersom ATP's datterselskaber er omfattet af konkurrenceloven og EU's konkurrenceregler, skal datterselskaberne overholde forbuddene mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling, og Konkurrencerådet kan gribe ind over for eventuelle overtrædelser på linje med, hvad der gælder for andre virksomheder. Det foreliggende udkast til lovforslag giver derfor ikke anledning til betænkeligheder i forhold til overholdelse af konkurrencereglerne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer samlet set, at ATP's lovfæstede særstatus kan give ATP-ejede datterselskaber en væsentlig konkurrencefordel i forhold til andre finansielle virksomheder, og at forslaget om at ophæve ATP's nuværende begrænsninger i at eje pengeinstitut-, realkredit- og forsikringsvirksomhed i datterselskabsform derfor giver konkurrencemæssige betænkeligheder.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering gør sig principielt gældende for al finansiell virksomhed. De konkurrencemæssige betænkeligheder er dog størst i forbindelse med muligheden for at drive pensionsvirksomhed, da denne type virksomhed i dag er ATP's kernevirksomhed.